

**24 646**

## **Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (modernisering universitaire bestuursorganisatie)**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 30 januari 1997

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het nader voorlopig verslag.

Wij vertrouwen er op dat wij op de aanvullende vragen waartoe de memorie van antwoord de leden van de fracties van GroenLinks, RPF, SGP en GPV aanleiding gaf in deze nadere memorie van antwoord een bevredigend antwoord hebben gegeven.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het mogelijk is om een overzicht te verstrekken van de ervaringen met de medebestuurstructuur van zowel colleges van bestuur als van de universiteitsraad van alle universiteiten, met een onderbouwing van zowel de positieve als de negatieve ervaringen.

De universitaire bestuursorganisatie is de afgelopen decennia voortdurend in discussie geweest. Dat leidde in 1985 tot de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WVO). Onder handhaving van de medebestuurstructuur, werd met die wet de algemene competentie van de universiteitsraden verlegd naar de colleges van bestuur. Maar ook na invoering van de WVO verstomde de discussie niet. Van verschillende zijden werd verdergaande aanpassing van de universitaire bestuursorganisatie bepleit met het oog op verhoging van de kwaliteit van de primaire processen.

In 1990 is over de universitaire bestuursstructuur een brede conferentie gehouden. De resultaten daarvan vormden de bouwstenen voor de beleidsnotitie «Organisatie van het bestuur van en de medezeggenschap bij universiteiten en hogescholen» uit 1992, waarover in 1993 uitvoerig gesproken is met de Tweede Kamer. De in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel genoemde documenten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de VSNU (VSNU-commissie De Moor), de Onderwijsraad, de LSVb en het ISO belichten, elk op eigen wijze, in een nog recentere context de noodzaak en urgentie om tot aanpassingen te komen in de bestuurlijke organisatie. Steeds keren dezelfde thema's terug, namelijk het bijeen brengen van bestuur en beheer, versterking van het facultaire niveau en autonomievergroting. Wij brengen in herinnering hetgeen wij eerder reeds naar voren hebben gebracht omtrent de wenselijkheid en noodzaak om tot wetwijziging te

komen, samengevat in: eenduidige toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, heldere verantwoordingsstructuren en deregulering. Dit zijn dus geenszins nieuwe thema's. Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de instelling als geheel integraal bij het college van bestuur en stelt dit bestuursorgaan in staat integraal management te voeren. Bij deze bestuursorganisatie kan van medebestuur geen sprake meer zijn. Dit alles overziende zijn wij van oordeel dat het doen uitvoeren van een uitputtend onderzoek naar de ervaringen van universitaire organen met de huidige medebestursstructuur ten behoeve van het gevraagde overzicht, aanleiding zou zijn tot een herhaling van het debat dat reeds vele jaren wordt gevoerd. Wij hopen juist met het voorliggende wetsvoorstel de discussie te kunnen afsluiten en tevens de universiteiten in de gelegenheid te stellen de eigen bestuursstructuur vorm te geven met het oog op de toekomstige ontwikkelingen.

Onder verwijzing naar hun eerdere vragen over het hybridische karakter van het wetsvoorstel op het punt van de keuzemogelijkheid voor gedeelde of ongedeelde medezeggenschap willen de leden van de fracties van RPF, SGP en GPV de gronden, met name ook in juridische zin, vernemen, waarom het wetsvoorstel als noviteit een keuzemodel bevat.

De medezeggenschap kent in Nederland verschillende verschijningsvormen. Ook binnen het onderwijs komen verschillende medezeggenschapsstelsels voor. Voor de meeste onderwijssectoren geldt de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO 1992); het hoger beroepsonderwijs kent in hoofdstuk 10 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) een eigen medezeggenschapsregeling die in grote lijnen overeenkomt met het stelsel van de WMO 1992. Sinds 1 november 1995 is de Wet op de ondernemingsraden (WOR) van toepassing op de Open Universiteit, de openbare academische ziekenhuizen, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, de Koninklijke Bibliotheek en de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek. Bij de Open Universiteit fungeert daarnaast een studentenraad. Op zichzelf is het voorkomen van meerdere medezeggenschapsstelsels in het onderwijs dus geen nieuwe situatie.

Op dit moment kent de WHW voor de openbare universiteiten een stelsel van medebestuur. Voor de bijzondere universiteiten geldt ingevolge artikel 9.76, tweede lid, van die wet dat de instellingsbesturen regels dienen vast te stellen omtrent bestuur en inrichting van hun universiteit, waarbij de titel inzake bestuur en inrichting van de openbare universiteiten in acht moet worden genomen voor zover de eigen aard van die universiteit zich naar het oordeel van het instellingsbestuur daartegen niet verzet. In de praktijk wordt bij enkele bijzondere universiteiten ook de WOR toegepast. Ook binnen de universitaire wereld is er, op dit moment, dus ook al sprake van diversiteit.

Eerder in de behandeling van dit wetsvoorstel is reeds uitvoerig aangegeven waarom het medebestuur vervangen wordt door medezeggenschap. Hierbij hebben wij nadrukkelijk overwogen, of het wenselijk zou zijn wettelijk een van de vigerende regimes vast te leggen dan wel de keuze te decentraliseren. De omstandigheid dat het WOR-model bij de bijzondere universiteiten en ook bij andere instellingen die hun regeling vinden in de WHW reeds wordt toegepast, was voor ons aanleiding om ook de openbare universiteiten niet van deze mogelijkheid uit te sluiten. Daarbij is tevens overwogen dat het gaat om verschillende, maar gelijkwaardige medezeggenschapsstelsels. Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Bestuursorganisatie van en medezeggenschap in hogescholen (Kamerstukken 23 944) is reeds gesproken over de mogelijkheid van introductie van de WOR bij universiteiten. Tenslotte kan worden opgemerkt dat beide stelsels meer verwantschap kennen dan bij eerste beoordeling lijkt. Wij verwijzen hiervoor naar hetgeen wij daarover

hebben opgemerkt in paragraaf 3.4 van de memorie van antwoord.

Wat betreft de juridische onderbouwing merken wij nog het volgende op. In de eerste plaats worden de universiteiten op het vlak van de medezeggenschap gelijk behandeld, omdat alle universiteiten nu een keuze kunnen maken uit twee gelijkwaardige stelsels. Vervolgens biedt het wetsvoorstel de universiteiten voldoende mate van rechtszekerheid, doordat de wetgever uitdrukkelijk de grenzen van beide systemen vastlegt. Ten derde laat het wetsvoorstel ruimte voor een eigen invulling, zodat de universiteiten in een aantal gevallen bij de nadere invulling van het stelsel eigen keuzes kunnen maken. Door dit laatste wordt bewerkstelligd dat regulering achterwege blijft waar zelfregulering een goed alternatief biedt.

Wij zijn het eens met de leden van genoemde fracties dat er sprake is van een noviteit. Deze noviteit is ingegeven door de wens de universiteiten van een op hun specifieke situatie toegesneden medezeggenschapsregeling te voorzien. Het huidige stelsel van medebestuur wordt vervangen door een stelsel dat meer verwantschap vertoont met andere medezeggenschapsstelsels binnen en buiten het onderwijs. Dit betekent dat door de introductie van het keuzestelsel de stelsels feitelijk in totaliteit dichter bij elkaar komen te liggen.

De leden van de fracties van RPF, SGP en GPV willen graag weten of wij ons bewust zijn van de precedentwerking van het keuzemodel binnen de wetgeving.

De voorgestelde bepalingen hebben een zeer wel omschreven reikwijdte wat betreft de organisaties die een keuze dienen te maken voor de vorm van medezeggenschap. Zoals bekend is van de medebestuurstructuur geen precedentwerking uitgegaan. Indien binnen een instelling gekozen wordt voor de medezeggenschap conform de WOR, komt daarmee in zekere zin een harmonisatie tot stand met de vormen van medezeggenschap die elders in de maatschappij gebruikelijk zijn. Wij menen dan ook dat door het keuzemodel eerder wordt teruggekomen op een mogelijk precedent, dan dat daardoor een precedent in het leven wordt geroepen.

De leden van deze fracties zijn de mening toegedaan dat onze wetgeving meestal al zeer ingewikkeld is en dat deze ingewikkeldheid met het keuzemodel toeneemt.

Wij kunnen de stelling van de leden van deze fracties dat met het keuzemodel de wetgeving ingewikkelder zou worden niet onderschrijven. In artikel 9.30, derde lid, is naar onze mening op inzichtelijke wijze geregeld welke bepalingen van de WHW niet gelden in het geval een college van bestuur heeft gekozen voor het medezeggenschapsstelsel op grond van de WOR en in het vierde lid van dat artikel wordt aangegeven welke bepalingen van toepassing zijn indien het college van bestuur heeft gekozen voor ongedeelde medezeggenschap.

Deze leden vragen voorts of het gewenst is dat op grond van het keuzemodel onderlinge verschillen ontstaan tussen de openbare universiteiten. Zij vragen zich hierbij af of wij erkennen dat er argumenten zijn om te verdedigen dat vanwege het keuzemodel een ongewenste tweedeling tussen instellingen kan ontstaan.

Ook dit standpunt van deze leden kunnen wij niet delen. Ook indien alle openbare universiteiten voor ongedeelde medezeggenschap zouden kiezen, kan de medezeggenschap feitelijk op verschillende wijze gestalte krijgen. Inherent aan een medezeggenschapsstelsel is immers dat het mogelijkheden biedt om op de eigen situatie toegesneden keuzes te

maken. Eventuele verschillen tussen instellingen zijn dan de resultante van die eigen keuzes. Het is zelfs denkbaar dat tussen de instellingen met ongedeelde medezeggenschap sprake is van een grotere onderlinge verscheidenheid dan de door deze leden blijkbaar gevreesde tweedeling als gevolg van het WOR-model en het ongedeelde medezeggenschapsmodel.

De leden van deze fracties menen dat de universiteit als gemeenschap toch schade kan lijden bij gedeelde medezeggenschap en vragen naar onze mening hierover.

Naar onze mening is er geen reden te veronderstellen dat de universiteit als gemeenschap een groter risico loopt schade te lijden in de situatie van gedeelde medezeggenschap dan in die van ongedeelde medezeggenschap. Niet de vorm van medezeggenschap als zodanig, maar de invulling daarvan door alle betrokkenen is bepalend voor de effecten van de voorgestelde bestuursorganisatie op de universiteit als gemeenschap. Indien de gekozen vorm van medezeggenschap volledig tot zijn recht kan komen, zullen de effecten daarvan de universiteit als gemeenschap alleen maar ten goede kunnen komen.

De leden van de fracties van RPF, SGP en GPV komen terug op hun in het voorlopig verslag gestelde vraag naar mogelijke strijdigheid van een onderdeel van het wetsvoorstel met de Grondwet. Zij wijzen er op dat door het voorkomen in het wetsvoorstel van twee medezeggenschapsmodellen de invulling van de medezeggenschap voor een universiteit niet eenduidig in de wet vastligt, maar via een verplichte keuze aan de betrokken organen binnen de universiteit wordt overgelaten. Naar het oordeel van deze leden is er dan ook sprake van met het grondrecht van medezeggenschap strijdige delegatie en daarmee is dit onderdeel van het wetsvoorstel in strijd met de Grondwet.

Bij het onderhavige wetsvoorstel wordt voor de universiteiten uitvoering gegeven aan de in de artikelen 19, tweede lid, en 109 van de Grondwet vermelde opdracht regels te stellen inzake de medezeggenschap van hen die arbeid verrichten onderscheidenlijk de medezeggenschap van ambtenaren. Hoewel genoemde Grondwetsartikelen de wetgever de bevoegdheid tot delegatie toekennen, is daarvan in dit wetsvoorstel geen gebruik van gemaakt. Van met de Grondwet strijdige delegatie van regelgeving is dan ook geen sprake.

Naar wij aannemen, achten de leden van de fracties van RPF, SGP en GPV het voorschrift dat zich tot het college van bestuur richt een besluit te nemen inzake ongedeelde of gedeelde medezeggenschap (artikel 9.30, eerste lid, van de WHW) in strijd met genoemde Grondwetsbepalingen; immers, dit kan resulteren in de keuze voor het ongedeelde model bij de ene universiteit en de keuze voor het gedeelde model bij een andere universiteit, waardoor niet op alle universiteiten een zelfde medezeggenschapsregeling van toepassing is. Wij zijn van mening dat het in het wetsvoorstel neergelegde keuzemodel niet strijdig is met de artikelen 19, tweede lid, en 109 van de Grondwet. Genoemde artikelen verplichten de wetgever een wettelijke regeling inzake medezeggenschap te treffen, maar laten hem beleidsruimte bij de wijze en mate van realisering daarvan. Algemeen is aanvaard dat bij de wet voor verschillende categorieën werknemers verschillende medezeggenschapsregelingen kunnen worden vastgesteld. Wij verwijzen hiervoor ook naar hetgeen eerder is gesteld in verband met het hybridisch karakter van het wetsvoorstel. Thans is de vraag aan de orde of bij de wet kan worden bepaald of binnen één categorie instellingen verschillende medezeggenschapsregelingen kunnen gelden. Wij beantwoorden deze vraag bevestigend. Aan de artikelen 19, tweede lid, en 109 van de

Grondwet ligt het uitgangspunt ten grondslag dat voor werknemers een regeling inzake medezeggenschap moet worden getroffen. Daarvan is in het onderhavige wetsvoorstel sprake. Na een met waarborgen omklede keuze door het college van bestuur van een universiteit geldt voor alle werknemers van de universiteiten een van de medezeggenschapsmodellen die reeds binnen de onderwijswetgeving voorkomen. Beide modellen zijn bij de wet vastgesteld en vormen als zodanig een uitwerking van de artikelen 19, tweede lid, en 109 van de Grondwet. Wezenlijk achten wij hierbij dat beide stelsels op hoofdlijnen als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd.

Wij hopen met dit antwoord de leden van genoemde fracties er van te hebben overtuigd dat het voorschrift van het wetsvoorstel betreffende de keuze voor een van de modellen niet strijdig is met de genoemde Grondwetsbepalingen.

De leden van de fracties van RPF, SGP en GPV vragen zich af of de garanties die het wetsvoorstel kaderstellend biedt in de sfeer van medezeggenschap niet ongedaan worden gemaakt op het facultaire niveau, aangezien het tot de verantwoordelijkheden van de decaan behoort om vorm te geven aan de interne verhoudingen binnen de faculteit en het derhalve aan hem is om te bepalen of en op welke wijze hij de hoogleraren en de overige leden van het wetenschappelijk personeel bij allerlei onderwerpen betreft. Voorts vragen zij of het juist is dat de medezeggenschap binnen één universiteit per faculteit kan verschillen.

In het algemeen kan worden gesteld dat de medezeggenschapstructuur de bevoegdhedenstructuur volgt. Indien binnen een universiteit het college van bestuur gedifferentieerd omgaat met het mandateren van bevoegdheden naar het facultaire niveau, zal, daarmee samenhangend, de medezeggenschap per faculteit ook verschillen. Dit principe is neergelegd in het tweede en vijfde lid van artikel 9.37. Voor een beoordeling van de facultaire medezeggenschap dienen derhalve de bevoegdheden van de universiteitsraad en de faculteitsraad in samenhang te worden beschouwd.

De decaan is belast met de algemene leiding van de faculteit, en voorts met het bestuur en de inrichting van de faculteit voor onderwijs en wetenschapsbeoefening. Hiertoe stelt hij het faculteitsreglement vast, aldus artikel 9.14. Daarin kan onder meer worden vastgelegd op welke wijze vorm wordt gegeven aan de interne verhoudingen binnen de faculteit. Het is van belang er op te wijzen dat het faculteitsreglement niet mag worden opgevat als een dictaat van de decaan, maar als een document waarover overeenstemming is bereikt binnen de faculteit. De medezeggenschapsorganen hebben immers instemmingsrecht. Voorts behoeft het faculteitsreglement de goedkeuring van het college van bestuur. Op deze wijze zijn voldoende waarborgen gegeven voor een prudent gebruik van bestuursbevoegdheden door de decaan.

Naar aanleiding van hetgeen in de memorie van antwoord is gesteld ten aanzien van verschillende rechtsgangen in geval van geschillen blijft bij de leden van deze fracties vervolgens de vraag bestaan of rechtsverscheidenheid op grond van het keuzemodel gewenst is. Tevens vragen zij of niet ook geconstateerd moet worden dat er bij het keuzemodel sprake is van verschil in rechtsbescherming.

Eerder in deze memorie hebben wij reeds uitvoerig aangegeven dat zowel het keuzemodel als ook de feitelijke invulling van het gekozen model leidt tot onderlinge verschillen. Het aldus ontstaan van rechtsverscheidenheid achten wij zeker niet ongewenst. Het verschil in rechtsgangen bij geschillen vloeit voort uit de door de instelling gemaakte keuze voor één van deze modellen. Het lijkt ons vanzelfsprekend dat dit aspect bij de keuze wordt meegewogen. Aangezien het daarbij gaat om

twee rechtsbeschermingsregimes die, gelet op het medezeggenschapsmodel waarmee zij verbonden zijn, adequaat zijn, achten wij de rechtsverscheidenheid op dit punt geenszins bezwaarlijk. Ook is verschil in rechtsbescherming tussen universiteiten als zodanig niet nieuw. Op dit moment is er sprake van verschillen in rechtsbescherming tussen openbare en bijzondere instellingen.

De leden van de fracties van RPF, SGP en GPV merken op dat naar hun mening de kosten voor rechtsbijstand bij keuze voor de WOR-constructie voor het medezeggenschapsorgaan duidelijk beter zijn dan bij ongedeelde medezeggenschap.

Wij zijn het met de leden van deze fracties eens dat in theorie de vergoeding van de kosten van rechtsbijstand van de WOR royaler kan zijn. Daarbij brengen wij echter wel de volgende nuancering aan. De WOR kent in artikel 22 twee varianten, samenhangend met het feit of er al dan niet een bepaald budget is afgesproken dat de ondernemingsraad naar eigen inzicht kan besteden. Indien er conform het derde lid een budget is afgesproken, komen overschrijdingen hiervan slechts ten laste van de ondernemer voor zover hij daarin toestemt. Indien de variant van het tweede lid aan de orde is, komen kosten van het voeren van rechtsgedingen slechts voor rekening van de ondernemer indien hij van te voren op de hoogte is gesteld.

De regeling in de onderwijswetgeving vertoont gelijkenis met voornoemde variant van het derde lid van artikel 22 WOR. Voor zover er budgetafspraken zijn gemaakt, omvat dit budget mede de middelen voor rechtsgedingen. Bij eventuele overschrijding van het budget komen de meerkosten slechts ten laste van de instelling voor zover daarin wordt toegestemd.

Bij een vergelijking van genoemde stelsels moeten alle aspecten van deze stelsels worden betrokken. Van geval tot geval kan dat leiden tot een andere waardering.

Tot slot verzoeken de leden van de fracties van RPF, SGP en GPV ons nader in te gaan op de kwestie dat vorm en inhoud, bestuur en vrijheid van wetenschappelijk onderzoek en onderwijs, mede vanwege het sui generis karakter van de universiteit op elkaar betrokken horen te zijn.

Voor een goed begrip van de verhouding tussen de aspecten vorm en inhoud, bestuur en vrijheid van wetenschappelijk onderzoek en onderwijs is het van belang nauwkeuriger vast te stellen wat het begrip vrijheid van wetenschappelijk onderzoek en onderwijs – de academische vrijheid – inhoudt. In artikel 1.6 WHW wordt bepaald dat aan de instellingen de academische vrijheid in acht genomen wordt. Het wetsvoorstel doet daaraan niets af. Evenals thans reeds, zal ook in de toekomst academische vrijheid heersen aan de instellingen waarop de WHW betrekking heeft. Academische vrijheid is specifiek gericht op de positie van individuele docenten, studenten en onderzoekers. Zij kunnen bij het geven van onderwijs, het ontvangen van onderwijs of het verrichten van wetenschappelijk onderzoek hun eigen wetenschappelijke inzichten volgen en zijn daarbij niet afhankelijk van bepaalde politieke, filosofische of wetenschapstheoretische opvattingen. De docent heeft bij het geven van onderwijs de vrijheid om op zijn gebied die wetenschappelijke opvattingen te verkondigen die naar zijn mening de juiste zijn, en de inhoud en methode te bepalen van het door hem te geven onderwijs. Zo heeft de onderzoeker de vrijheid om zelf het onderzoeksthema te initiëren en eigen inzichten te volgen. Voor het ontvangen van onderwijs duidt de academische vrijheid op vrijwaring van indoctrinatie.

De vrijheid in het geven van onderwijs of het beoefenen van de wetenschap is niet geheel onbepaald. In lijn met het beginsel van integraal management zijn het college van bestuur op instellingsniveau en de

decaan op faculteitsniveau binnen door het college van bestuur te stellen kaders verantwoordelijk voor het beleid terzake van onderwijs en onderzoek. Dit beleid vormt een kader voor de docenten en onderzoekers. Het beleid van het college van bestuur en de decaan kan voortkomen uit de strategische dialoog en de daarop gebaseerde afspraken met de instelling. De docent werkt in het kader van de vastgestelde onderwijs- en examenregeling. Evenzo verricht de onderzoeker zijn wetenschappelijke arbeid binnen het kader van het vastgestelde onderzoekprogramma. Voorts dient hij uiteraard ook te voldoen aan maatschappelijke en ethische normen en wetenschappelijke maatstaven. De onderwijs- en examenregeling en het onderzoekprogramma fungeren derhalve als de bestuurlijke kaders waarbinnen de vrijheid van onderzoek en onderwijs tot zijn recht kan komen. Deze bestuurlijke documenten kunnen slechts tot stand komen via betrokkenheid van studenten en personeel. Voor de onderwijs- en examenregeling bevat het wetsvoorstel specifieke bepalingen inzake medezeggenschap. Voor het onderzoekprogramma kan in het faculteitsreglement, onder goedkeuring van de faculteitsraad, een procedure worden neergelegd met betrekking tot de totstandkoming ervan. Aldus is ook in de kaderstelling de inbreng van personeel en studenten verzekerd.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen